

Riforme costituzionali, riforme elettorali e governabilità

di Piero Alberto CAPOTOSTI

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

Alla luce di quanto sta emergendo nel dibattito in corso sulla riforma elettorale, mi sembra opportuno esprimere subito, in via preliminare, il mio deciso “no”: sia al proposto referendum elettorale, sia alla previsione di premi di maggioranza. Quanto al primo no, in estrema sintesi si può dire che, a prescindere da ragioni di carattere sistematico, nel caso in esame il referendum non solo, per così dire, cristallizza e consolida i difetti dell’attuale legge elettorale, permettendo, in pratica, la sostituzione delle previste “coalizioni di liste” con “liste di coalizione”, ma addirittura li amplifica, consentendo che la lista che abbia avuto il maggiore numero di suffragi ottenga, anche se in ipotesi avesse raggiunto soltanto il 20-25% dei voti o addirittura meno, un premio con cui riesce a conseguire la maggioranza assoluta nelle Camere.

Per quanto invece concerne il no all’inserimento nella legge elettorale di clausole che prevedono premi di maggioranza, tanto più se abnormi, è evidente che essi, benchè apparentemente destinati a garantire la governabilità, in realtà costituiscono soltanto un forte incentivo, come ha dimostrato ampiamente l’esperienza di questi ultimi tempi, alla presentazione di liste, le più svariate e numerose, ed alla formazione di maggioranze parlamentari, le più eterogenee e labili, per lucrare poi le rendite di posizione inerenti alla partecipazione al cartello elettorale che ha vinto le elezioni.

A questo punto, debbo peraltro esprimere una mia perplessità di fondo sulla convenienza e sulle possibilità di successo di una riforma elettorale sganciata ed

indipendente rispetto ad un preventivo disegno di riforma costituzionale. Ed infatti, come si ricava dall'esperienza di questi ultimi quindici anni di vana ricerca di una efficiente governabilità del Paese, è mancata la consapevolezza della necessaria connessione tra queste due riforme e per di più non si è avuta la pazienza e soprattutto la forza politica di apportare puntuali ed opportuni adeguamenti né alla nostra forma di governo parlamentare, che peraltro appare il modello largamente preferito, né al nostro sistema delle autonomie. Si sono invece ricercate e privilegiate scorciatoie elettorali, più o meno convenienti per alcuni partiti, ma complessivamente inutili, se non addirittura dannose, perché non tenevano adeguato conto delle inscindibili relazioni tra momento elettorale ed assetti socio-politici ed istituzionali esistenti. E così dal 1993 ad oggi si sono susseguite ben cinque riforme elettorali, tra elezioni politiche ed amministrative, mentre nel periodo di tempo che va dal 1948 al 1992 i sistemi elettorali vigenti sono rimasti praticamente invariati, salvo l'eccezione della riforma maggioritaria del 1953, peraltro, come si sa, inapplicata.

Queste continue modifiche al sistema elettorale sono strettamente conseguenti alle notissime vicende, internazionali ed interne, che, tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta, hanno portato in Italia al crollo dei grandi partiti di massa. Il vuoto che si è così creato nello schieramento politico ha determinato grossi squilibri non solo sul piano della governabilità, ma pure su quello della rappresentatività, anche perché, venendo meno i referenti ideologici e sociali propri delle forze politiche tradizionali, è stata indotta ed agevolata la formazione di partiti "contenitori" o anche "personali", nati sostanzialmente "a tavolino", privi di qualsiasi radicamento sociale e con connotati politici assai vaghi e generici.

Una forte spinta iniziale alla proliferazione di questi partiti è derivata dalla riforma elettorale maggioritaria del 1993, che ha sostanzialmente determinato, in vista del conseguimento del previsto premio di maggioranza, la costituzione di due grandi cartelli elettorali, in cui aveva modo di esplicitarsi in pieno il potenziale di coalizione (ossia di ricatto) dei nuovi gruppi politici. Tale tendenza alla estrema frammentazione partitica ed alla conseguente formazione di cartelli elettorali sempre più eterogenei si è poi ulteriormente manifestata nelle tornate elettorali successive al 1994, sempre in ragione del conseguimento del premio di maggioranza a fini di governabilità.

Il bipolarismo all'italiana ha dunque fin qui avuto questo percorso e questo esito perverso, che non mi sembra certo rimediabile con ulteriori riforme elettorali di tipo maggioritario, senza agire contemporaneamente sull'assetto istituzionale e soprattutto senza tentare di ripristinare, in qualche modo, il circolo "virtuoso" tra politica e società civile, che invece continua ancora ad apparire disinteressata e distratta rispetto a queste tematiche. Se non si riuscirà a ricomporre le tradizionali, grandi aree politiche e culturali, tra l'altro presenti in quasi tutti gli altri Paesi europei, sarà molto difficile ottenere, al di là degli eventuali momenti di scelta dei *leaders*, una vera partecipazione popolare nelle opzioni di fondo che debbono caratterizzare la formazione e l'azione delle forze politiche.

Del resto, le previste forme di "verticalizzazione" del potere possono anche essere accettabili in sede locale, dove può essere privilegiato il profilo della governabilità a scapito del criterio rappresentativo, ma appaiono molto rischiose a livello nazionale, dove invece diviene essenziale il profilo della rappresentatività. Se infatti si vuole rispettare il principio di fondo del sistema parlamentare, è il parlamento che sceglie il governo, conferendogli la fiducia, e

non già i cittadini, i quali invece debbono soltanto essere messi in grado di scegliere liberamente i propri rappresentanti in parlamento nell'ambito di una pluralità di liste. Metodi elettorali più "costrittivi" -come quelli bipolari- che cioè costringono l'elettore ad un voto alternativo tra due schieramenti e due aspiranti *premier*, risultano invece molto più adatti per forme di governo di tipo presidenziale, nelle quali sono i cittadini che eleggono direttamente i governi.

Nel nostro attuale assetto istituzionale, al contrario, i metodi maggioritari non solo rischiano di incentivare l'astensionismo elettorale, ma soprattutto non riescono nell'intento implicito di "incanalare" una realtà socio-politica sottostante, ancora notevolmente disomogenea, entro schemi binari, sostanzialmente predeterminati "a tavolino", tanto che quella realtà prima o poi riemerge per spinte insopprimibili. Spinte spiegabili anche alla luce della storia e della cultura politica del nostro Paese: può forse il cittadino di un popolo abituato fin dall'Ottocento al "connubio" cavourriano e al "trasformismo", e, durante i lunghi anni della cosiddetta prima Repubblica, al metodo elettorale proporzionale vivere oggi il sistema maggioritario, così come un cittadino nordamericano o inglese?

Evidentemente no. Il metodo elettorale proporzionale, senza volere qui richiamare gli scritti di Lavagna e di altri Autori del periodo, era certamente presupposto dai Costituenti ed è penetrato largamente nel costume dei cittadini, cosicché il passaggio al bipolarismo non può avvenire per decreto, ma, se del caso, deve essere la maturazione naturale di adeguati processi sociali e politici. Ecco perché in questo momento risulta auspicabile un sistema elettorale meno "costrittivo" e più flessibile, capace di adeguarsi alle mutevoli esigenze del nostro assetto socio-politico. In questa prospettiva, la mia preferenza va verso sistemi elettorali di tipo proporzionale, ma tuttavia in grado, come quello

tedesco o quello spagnolo, di produrre effetti di restringimento, attraverso meccanismi di tipo strutturale, quali le clausole di sbarramento o l'ampiezza dei collegi elettorali, del numero dei partiti in competizione, così da pervenire, in modo spontaneo e non "costrittivo", verso forme di sostanziale bipartitismo. Del resto, in Italia, come è noto, nella seconda metà degli anni Settanta, quando il sistema elettorale proporzionale era, per così dire, all'apogeo, la Democrazia Cristiana ed il Partito Comunista ottenevano complessivamente, per effetto di determinate condizioni socio-politiche, quasi i tre quarti del suffragio popolare, tanto da radicare l'espressione politologica di "bipartitismo imperfetto".

D'altra parte, la scorciatoia della riforma elettorale tramite referendum, non solo rischia di provocare un corto circuito nel sistema dagli esiti imprevedibili, ma quasi sempre risulta corrispondere alle convenienze delle forze politiche più consistenti e quasi sempre induce modificazioni in ambito istituzionale o addirittura costituzionale, che necessitano di ben altre procedure e maggioranze. Si pensi, ad esempio, come la semplice ed improvvida indicazione dei *leaders* degli schieramenti politici sulla scheda elettorale possa, di fatto, condizionare la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del nuovo Presidente del Consiglio e forse anche nella risoluzione delle crisi ministeriali.

L'ingegneria elettorale non può dunque sostituire la carenza di iniziative sul piano costituzionale. Le forze politiche *prima* concordino e si impegnino a realizzare gli assetti di governo previsti e *conseguentemente* adottino un sistema elettorale funzionale a quel disegno: l'inversione di questo processo logico è una delle principali cause delle attuali difficoltà. E' infatti chiaro che forme di governo presidenziali, o anche semi-presidenziali postulino sistemi elettorali di tipo maggioritario, ma la stessa esigenza non è presupposta da assetti, come il nostro, di tipo parlamentare.

In definitiva, mi sembra del tutto illusorio sperare sulle capacità taumaturgiche per il nostro sistema di una riforma elettorale, tanto più se introdotta mediante referendum abrogativo. Occorre invece, a mio avviso, procedere sulla strada dei puntuali aggiornamenti alla nostra attuale forma di governo, collegandovi un sistema elettorale flessibile, capace di favorire il formarsi spontaneo di condizioni sociali e politiche idonee ad assicurare la governabilità del Paese.

Piero Alberto CAPOTOSTI